



# INTEGRITAS KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU) DALAM PILKADA

Mimin Anwartinna\*

## *Abstract*

*This paper talks about the role of the General Election Commission (KPU) in the context of holding the local election. The KPU is part of the bureaucracy in the election that can be regarded as a gateway to the legality of candidates. The normative role is stated in Law no. 15 of 2011 on the General Election Organizer. Talking about the KPU can also be drawn to see the concept of KPU locality in performing their functions and roles at the local. In addition, in order to maintain the professionalism of KPU's role, it is important to consider the attitude of neutrality, transparency, capability, and accountability as a form of creating a healthy democratic climate.*

**Keywords:** *Integrity, Pilkada, and KPU*

## *Abstrak*

*Tulisan ini berbicara terkait peran KPU dalam konteks penyelenggaraan pilkada. KPU menjadi bagian dari birokrasi dalam pilkada mengingat KPU dapat dianggap sebagai pintu gerbang atas legalitas para calon peserta pilkada. Secara normatif peran tertuang dalam Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Berbicara KPU juga dapat ditarik untuk melihat konsep lokalitas KPU dalam menjalankan fungsi dan perannya di daerah. Selain itu, demi menjaga profesionalitas peran KPU, menjadi penting untuk memperhatikan sikap netralitas, transparansi, kapabilitas, serta akuntabilitas sebagai wujud menciptakan iklim demokrasi yang sehat.*

**Kata Kunci:** *Integritas, Pilkada, dan KPU*

---

## **Korespondensi:**

Dosen Ilmu Pemerintahan, Universitas Islam Raden Rahmat, Malang  
Jl. Raya Mojosari No.2 Kepanjen

## **Pengantar**

Pemilu merupakan suatu proses politik yang wajib dilalui bagi setiap calon yang ingin menduduki jabatan strategis pemerintahan. Dalam momentum pemilu, kontestasi hadir untuk memperebutkan kursi legislatif maupun eksekutif. Pemilu legislatif ialah untuk memilih calon anggota dewan baik di level pusat (DPR) maupun di level daerah (DPD dan DPRD). Sementara pemilu eksekutif, ialah memilih presiden atau kepala daerah (gubernur, bupati atau walikota). Keduanya (pemilihan legislatif maupun eksekutif) dilaksanakan secara demokratis berlandaskan amanat undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 56 ayat (1) dengan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Dari segi waktu, penyelenggaraan pemilu legislatif atau eksekutif memiliki ritme secara regular yakni setiap lima tahun sekali. Namun pada tataran pelaksanaan terjadi perbedaan jadwal. Perbedaan tersebut berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu di daerah (pilkada) yang berbeda, sehingga berimplikasi pada perbedaan masa habis jabatan politik. Hal tersebut kemudian menyuguhkan situasi dimana agenda politik terkesan tidak mengenal kata istirahat dan pemerintah cenderung lebih disibukkan dengan pengaturan dan persiapan agenda pemilu dibanding fokus mengoptimalkan hasil pemilu.

Tahun 2015 menjadi titik baru bagi pemerintah dengan dikeluarkannya kebijakan penyelenggaraan pilkada secara serentak. Peserta pilkada merupakan daerah dengan masa jabatan politik yang habis di tahun 2015. Berdasarkan telusuran pada laman KPU RI, setidaknya terdapat 261 daerah menjadi bagian dari pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015, dengan rincian 9 provinsi, 219 kabupaten, dan 33 kota. Sedangkan agenda pelaksanaan pilkada diselenggarakan pada tanggal 9 desember 2015 di tiap wilayah.

Jika sebelumnya KPU disibukkan dengan persiapan dan pelaksanaan pilkada yang berbeda di tiap daerah, maka sejak kebijakan pilkada serentak disahkan, setidaknya KPU harus menguras tenaga lebih ekstra untuk membagi fokus agar pelaksanaan pilkada di tiap daerah dapat berjalan dengan baik dan optimal. Di level daerah, mungkin tidak berimplikasi seberapa mengingat KPU daerah tetap fokus pada agenda politik daerah masing-masing, tetapi untuk level KPU pusat, akan cukup mengalami kelelahan mengingat jumlah daerah peserta pilkada jauh lebih banyak dibanding anggota KPU yang memiliki keterbatasan jumlah tenaga.

Tentu tidak menjadi pembenaran ketika jumlah peserta pilkada berpengaruh terhadap surutnya profesionalitas KPU dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu pasal 3 ayat (3) disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Artinya bahwa tidak menutup kemungkinan semakin banyak jumlah peserta pilkada, berbagai kecurangan politik akan semakin berpeluang besar muncul, sehingga KPU perlu tetap menjaga konsistensi profesionalitasnya.

Oleh sebab itu, tulisan ini berusaha menarik ide terkait perlunya profesionalitas KPU sebagai pintu birokrasi di pilkada. KPU penting disorot karena bersinggungan dengan proses administratif prosedural di pilkada yang rentan terhadap penyimpangan jika profesionalitas kerja kurang dijaga dengan baik.

### **KPU : Legalitas Pencalonan**

Pilkada merupakan satu arena politik besar yang selalu diperebutkan bagi siapa saja yang terobsesi pada jabatan pemerintahan. Posisi kepala daerah merupakan posisi paling strategis di daerah mengingat kepala daerah merupakan ujung tombak dari setiap perubahan kebijakan yang ada tanpa menyampingkan peran legislatif. Kepala daerah menjadi orang nomor satu di daerah dalam hal komando kebijakan dan segala bentuk pemanfaatan *resource* lainnya. Itulah sebab mengapa kepala daerah menjadi posisi yang paling diperebutkan dalam setiap kontestasi politik pilkada.

Setiap orang akan berlomba-lomba untuk mencalonkan diri di pilkada, baik lewat jalur partai maupun perseorangan. Berbagai strategi politikpun dipersiapkan sedemikian rupa agar kemenangan dapat diraih di pilkada. Kapabilitas, kredibilitas serta finansial menjadi beberapa poin yang sangat diperhatikan setiap kandidat. Keseluruhan aspek tersebut kemudian dipadukan menjadi satu kekuatan personal untuk pemenangan di pilkada.

Setidaknya dalam proses pencalonan diri sebagai bakal calon kepala daerah, terdapat beberapa tahapan yang harus dilalui seseorang. Secara prosedural, partai politik menjadi pintu gerbang pertama yang dapat digunakan sebagai kendaraan politik untuk pilkada. Dalam internal partai politik sendiri, terdapat aturan terkait rekrutmen bakal kandidat di pilkada dimana aturan tersebut tertuang dalam Undang-undang nomor 2

tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik. Penggunaan partai sebagai kendaraan politik satu sisi menunjukkan fungsi partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi di Indonesia. Disisi lain, seorang akan sangat diuntungkan mengingat partai memiliki soliditas kader yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kemenangan pilkada.

Dalam konteks pencalonan di pilkada, partai hanya bertindak sebagai organisasi politik yang diberi kewenangan mengusung calon. Namun untuk legalitas pencalonan seseorang dianggap sah dan dinyatakan berhak mengikuti kontestasi pilkada, ialah KPU yang bertindak sebagai birokrasi di pilkada. KPU memiliki peran krusial karena sebagai penyelenggara pemilu, KPU diamanatkan undang-undang untuk bekerja profesional dalam konteks penyelenggaraan pilkada. Tugas, wewenang dan kewajiban KPU telah disebut jelas pada Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu pasal 8 ayat (3) dan ayat (4) serta pasal 10 ayat (3).

Berkaitan dengan KPU sebagai legalitas pencalonan untuk pilkada, disebutkan dalam pasal 10 ayat (3) poin (i), yakni KPU menetapkan calon bupati/walikota yang telah memenuhi persyaratan. Artinya bahwa KPU merupakan satu-satunya pintu yang secara sah dapat menetapkan lolos tidaknya seorang bakal calon kepala daerah untuk pilkada. KPU sesuai amanat undang-undang menjadi komponen penting dalam hal membantu tugas pemerintah untuk mendukung jalannya demokrasi daerah dengan baik.

### **Lokalitas KPU**

Berbicara KPU sebagai birokrasi di pilkada, perlu untuk menjabarkan terlebih dahulu terkait konsep lokalitas KPU di daerah. Halim (2009:8) menyebut lokalitas dalam konteks otonomi daerah dapat dibagi menjadi tiga kategori, yakni teritorial, hukum, dan sosio-kultur. Setidaknya konsep lokalitas tersebut dapat digunakan untuk membantu menelaah sejauh mana peran KPU di daerah dalam konteks penyelenggaraan pilkada.

Territorial dimaknai sebagai wilayah, daerah atau regionalisasi. Namun ternyata konsep itu tidak hanya sebatas menjelaskan lokalisasi saja melainkan juga mengacu pada praktik-praktik sosial (Halim, 2009). Artinya bahwa sekalipun secara tugas, peran dan kewenangan yang sama di KPU, tetapi jika merujuk pada konsep teritorial maka akan dapat dilihat suatu perbedaan praktik sosial sebagai wujud memaksimalkan kinerja

KPU. Sebut saja seperti tugas sosialisasi KPU Jakarta akan berbeda dengan sosialisasi KPU di Papua misalnya. Perbedaan praktik-praktik sosial di daerah menjadi dasar perbedaan bagaimana kemudian KPU mengeksekusi perannya agar tetap berjalan maksimal.

Hukum jika dilihat dari konsep otonomi daerah, maka daerah diberi ruang kebebasan untuk mengatur daerahnya sendiri. Unsur-unsur otonomi seperti wewenang, hak dan kewajiban daerah otonom (Halim, 2009:14) merupakan poin yang menjadi bagian dalam konsep otonomi tersebut. Namun dalam ranah hukum KPU apakah berlaku serupa?. Dapat diketahui bersama bahwa KPU memiliki ketetapan hukum yang tercantum dalam undang-undang nomor 14 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu. Secara global kebijakan tersebut mengatur terkait mekanisme penyelenggaraan pemilu. Namun jika kita dapat melihat lebih dalam, aturan terkait badan penyelenggara pemilu memiliki sedikit perbedaan konsep dengan otonomi yang diterapkan di daerah. Antara KPU pusat dan KPU daerah hampir tidak memiliki perbedaan secara eksplisit selain perbedaan wilayah tugas. Maka secara garis besar konsep lokalitas KPU terlihat dari ranah teritori saja.

Sosio-kultural mengacu pada struktur masyarakat dan kebudayaannya (Halim, 2009:19). Struktur masyarakat ialah ciri-ciri sosial dimana antara satu daerah dengan daerah lain memiliki perbedaan, pun dengan pola budaya yang telah menjadi aktifitas sosialnya. Berkaitan dengan KPU dalam konteks sosio-kultural ialah menjadi tugas dan tanggungjawab KPU di masing-masing daerah untuk bertugas dengan melihat kondisi sosial di masyarakat. Seperti telah disebut sebelumnya, proses sosialisasi KPU pada pemilik hak pilih antara KPU Jakarta akan berbeda cara dengan KPU di Papua. Jakarta dengan segala modernisasi sosial tentu akan lebih mudah bagi KPU untuk memberi pemahaman pentingnya menggunakan hak pilih di pilkada. Berbeda dengan masyarakat Papua yang lebih tradisional dimana tidak menutup kemungkinan mereka bahkan tidak mengetahui siapa presiden Indonesia, tentu akan membutuhkan tenaga lebih ekstra untuk memahami pentingnya menggunakan hak pilih.

### **KPU : Selektorat Pilkada**

Jika dalam konsep rekrutmen politik Hazan dan Rahat (2001) partai politik bertindak sebagai selektorat kandidat untuk diajukan dalam pilkada, maka dalam poin

ini KPU ialah selektorat pada tahapan berikutnya setelah calon lolos seleksi di partai politik. KPU lah yang memiliki kewenangan meloloskan atau tidak meloloskan kandidat sebelum masuk arena pilkada. Sehingga dapat dikatakan KPU menjadi bagian dalam proses seleksi kandidat di pilkada.

Merujuk Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu pasal 6 ayat (1) menyebut bahwa jumlah anggota KPU kabupaten/kota ialah sebanyak 5 (lima) orang. Dalam hal menjalankan fungsi dan tugasnya KPU di daerah dibantu dengan sekretariat, seperti dijelaskan pada pasal 5 ayat (3). Komposisi tersebut kemudian menjadi bekal bagi KPU di daerah untuk saling bekerjasama mensukseskan penyelenggaraan pilkada melalui pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya.

KPU dalam ranah selektorat atau penyeleksi, sangat menjaga betul aturan hukum yang menjadi prasyarat seseorang bagi seorang calon kepala daerah. Hal ini menjadi penting mengingat akan berimplikasi jangka panjang. Ketika KPU meloloskan calon kepala daerah yang kurang memenuhi persyaratan, maka tidak menutup kemungkinan akan berpengaruh pada bagaimana kepemimpinan calon tersebut ketika terpilih dalam pilkada. Lebih lanjut, jika terjadi penyimpangan kepemimpinan kepala daerah, maka kerugian tidak hanya berdampak di personal saja, namun seluruh masyarakat daerah akan terkena dampak. Oleh sebab itu, anggota KPU perlu menjaga ketat aturan untuk proses seleksi kandidat calon kepala daerah.

Menjelang pilkada serentak 2017, CNN Indonesia menyebut setidaknya 21 bakal calon kepala daerah dinyatakan tidak lolos seleksi karena gagal di tes kesehatan. Padahal jika bakal calon sudah masuk ranah KPU, artinya kandidat tersebut sebelumnya telah melewati proses dan lolos seleksi di internal partai. Namun nyatanya seleksi internal partai masih memberikan celah bagi kandidat yang berusaha berbuat curang. Sejumlah kandidat yang tidak lolos seleksi oleh KPU tersebut selain karena dari faktor fisik, juga faktor psikologis dan efek penggunaan narkoba. Tentu jika KPU tidak menjaga profesionalitas tugas dengan baik, bisa jadi hal-hal tersebut dapat dimanfaatkan untuk penyimpangan kepentingan calon dalam jabatan pemerintahan kelak.

Inilah yang dimaksud dengan KPU sebagai selektorat di pilkada. Artinya bahwa seleksi dari internal partai saja nyatanya belum cukup. Bahwa partai masih memberikan celah bagi mereka yang nyatanya tidak memenuhi persyaratan namun tetap bisa lolos. KPU sebagai lembaga independen menjadi corong penciptaan demokrasi yang sehat melalui seleksi kandidat dari tahap awal sebelum menjadi kepala daerah. Sekalipun

KPU di daerah terkesan lebih sibuk bekerja ketika menjelang momen pilkada, namun sesuai amanat undang-undang KPU harus tetap bekerja secara profesional.

### **Integritas KPU**

Poin sebelumnya telah disinggung terkait profesionalisme KPU yang sangat perlu dijunjung tinggi. Bagaimana kemudian profesionalisme dapat berimplikasi pada kualitas pemerintahan ialah dua hal yang dapat saling dikaitkan. KPU selain berperan sebagai lembaga penyelenggara pemilu, juga turut memberikan sumbangsih untuk mencetak kepemimpinan daerah. Maksudnya ialah bahwa setiap kepala daerah yang telah lolos seleksi oleh KPU ialah mereka yang memang telah betul-betul memiliki kompetensi dan kecakapan dalam segi politik pemerintahan dan siap mengemban amanah masyarakat daerah melalui jabatan sebagai kepala daerah.

Berkaitan dengan menjaga integritas KPU, terdapat asas-asas yang perlu ditegakkan. Integritas merupakan nilai-nilai yang perlu dijaga oleh KPU di daerah berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang independen. Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu pasal 2 dengan jelas menyebutkan bahwa KPU sebagai penyelenggara pemilu berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas. Sejumlah asas tersebut tidak bisa dihilangkan salah satu atau sebagian, karena asas yang digunakan adalah sebagai bentuk rangkaian menciptakan badan penyelenggara pemilu yang berkualitas. Pun KPU di daerah dengan berbagai macam kondisi yang dihadapi tetap wajib untuk mengedepankan asas-asas penyelenggaraan pilkada.

Berkaitan dengan KPU dalam konteks birokrasi di pilkada, pemikiran Madison tentang konsep birokrasi dan pemerintah (Agus Margono:1998) diintisarikan berada pada satu misi politik yang sama, yaitu memberikan perlindungan warga, kemerdekaan dan kebebasan dari dominasi mayoritas. Hal ini selaras dengan apa yang disampaikan dalam undang-undang nomor 15 tahun 2011 pasal 1 ayat (1) bahwa KPU sebagai penyelenggara pilkada wajib melaksanakan pilkada secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Poin ini menunjukkan independensi KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu untuk dapat memproteksi diri dari segala bentuk intervensi politik baik dari dalam maupun diluar KPU. KPU sebagai lembaga yang independen haruslah bersih dari segala bentuk kepentingan yang dapat mencederai demokrasi di pilkada.

## **Kesimpulan**

Secara keseluruhan analisa merujuk pada bagaimana KPU di daerah harus tetap menjunjung tinggi integritas dan independensi lembaga untuk menciptakan iklim demokrasi yang sehat. Hal ini menjadi pondasi dasar KPU di daerah sebagai benteng dari segala bentuk intervensi politik yang intensitasnya bisa jadi makin tinggi menjelang momen-momen pilkada. Selain itu, KPU sebagai birokrasi di pilkada berfungsi sebagai penyeleksi bakal calon kepala daerah secara lebih mendalam agar tidak sampai ada kandidat-kandidat yang kurang memenuhi kriteria sebagai pemimpin daerah, namun karena beberapa faktor tertentu kandidat tersebut bisa lolos dari seleksi di partai. Oleh sebab itu, secara tidak langsung KPU di daerah juga turut serta memberi sumbangsih pada suksesi kepemimpinan daerah melalui pelaksanaan tugas dan fungsinya dengan baik.



### **Daftar Pustaka**

- Agus Margono, Subando, 1998. *Birokrasi, Demokrasi dan Reformasi: Sudut Pandang Administrasi Negara*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol.2 No.2, November 1998, UGM
- Halim, Abdul, 2014. *Politik Lokal: Pola, Aktor dan Alur Dramatikalnya*, Yogyakarta: LP2B
- Katz, Richard S., William Crotty, 2006. *Handbook of Party Politics : Chapter 10 Candidate Selection: Methods and Consequences*, Sage Publications
- Undang-undang nomor 31 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)
- <http://www.cnnindonesia.com/politik/20161004154937-32-163243/kpu-21-bakal-calon-kepala-daerah-gagal-di-tes-kesehatan/>